

10. EL SISTEMA DE PROMOCIÓN DE LA AUTONOMÍA PERSONAL Y DE ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA (SAAD)

RESUMEN

Según La encuesta de discapacidad, autonomía y dependencia (EDAD 2008), la tasa de discapacidad en España es del 8,5%, lo cual representa un descenso de medio punto porcentual en relación con la encuesta anterior (EDDES) del 1999. En las Islas Baleares la tasa es ligeramente inferior a la tasa española y se sitúa en el 7,10%. En cifras absolutas, hablamos de 3.847.900 personas con discapacidad en el conjunto del Estado español y de 76.172 para las Islas Baleares.

El colectivo con discapacidad más numeroso es el formado por las personas mayores de 65 años, que en las Islas Baleares son un total de 39.829. En prácticamente dos años el número de personas mayores con discapacidad en las Islas Baleares ha aumentado un 34%. No obstante, conviene tener en cuenta que no todas las personas mayores con discapacidad se encuentran en situación de dependencia. En las Islas Baleares, la población de personas mayores de 65 años con dependencia llegaría en 2008 a las 23.994. Según el Informe del 2007, la cifra global de familiares que tienen cura de personas mayores a partir de algunos indicadores internacionales y de otros elaborados para este informe no es preocupante con respecto al potencial de ayuda familiar: hay suficientes familiares para tener cura de la gente mayor. La dificultad puede venir porque cada vez es menos numerosa la población de mujeres curadores mayores de 65 años y porque hay poca disponibilidad familiar para atender a las personas mayores debido a las nuevas tipologías familiares, de las exigencias del mercado de trabajo, de la dispersión geográfica de los familiares próximos y de los costes económicos asociados a la atención a la dependencia severa y absoluta tanto funcional como por deterioro cognitivo, etc.

En resumen, hace falta reconocer la mejora importante en la gestión en beneficio de las personas dependientes. En este sentido, puede verse que la diferencia en la cantidad de dictámenes entre el 2007 y el 2008 se cuadruplica. No obstante, hace falta mantener el esfuerzo, puesto que las cifras de las Islas Baleares se sitúan algunos puntos por debajo de la media entre comunidades autónomas con respecto a beneficiarios con derechos reconocidos (74,80%). La fase en que se debería mejorar la eficacia de la gestión es en la de dictámenes. Las Islas Baleares tienen un porcentaje del 68,63% respecto a las solicitudes presentadas; la media estatal es de 82,13%.

10.1 INTRODUCCIÓN

A. CRITERIOS MARCOS

El progresivo reconocimiento social de las situaciones derivadas de los problemas de dependencia y de la carencia de autonomía personal desembocó en la aprobación de la Ley 39/2006 de 14 de diciembre denominada de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia (LAPAD).

La principal característica de la LAPAD es que reconoce el derecho subjetivo de las personas en situación de dependencia a recibir aquellas prestaciones necesarias para la promoción de su autonomía personal o a ser atendidas de su dependencia. Recibir determinados servicios sociales o sociosanitarios ya no es ni arbitrario ni graciable.

La segunda característica básica es la creación de un nuevo sistema que debe coordinar y regular las prestaciones y la cooperación entre administraciones y entre los servicios sanitarios y sociales. Se trata del Sistema para la Autonomía y la Atención a la Dependencia (SAAD).

La ley, que regula las condiciones básicas que deben garantizar la igualdad en el ejercicio de este derecho en todo el territorio español, prevé seis estados de dependencia, de más deterioro funcional a menos, que se dividen en tres grados y cada grado en dos niveles.

Asimismo se aprueba un calendario durante el cual se llevará a término el desarrollo gradual de la ley, que empezó el año 2007 para la atención de los casos más graves (Grado III niveles 2 y 1) y que llegará hasta el 2014 para los casos más ligeros (Grado I niveles 2 y 1).

A continuación se exponen los datos que permiten iniciar un análisis cuantitativo y cualitativo de la implantación de la ley y que, metodológicamente, procuran crear indicadores que, si se mantienen en el futuro en aquello básico, deben permitir la creación de series de datos y, en consecuencia, disponer de una mejor perspectiva de análisis y valoración.

Como se verá, el colectivo dependiente más numeroso es el de las personas mayores. Sin menospreciar las otras dos que contempla la ley, las personas con discapacidad y los menores de tres años, presentaremos un trabajo más intenso con los datos e indicadores de este colectivo. Posteriores elaboraciones tendrán que completar la visión para todos los colectivos afectados.

Los datos de la población beneficiaria se han elaborado a partir de las informaciones proporcionadas por el Sistema Informático del SAAD (SISAAD)⁴⁴ el cual se crea mediante la Orden TAS 1459/2007 de 25 de mayo con el objetivo de proporcionar la infraestructura necesaria a las instituciones involucradas en la gestión y la prestación del SAAD para que gestionen la

⁴⁴ Son valores provisionales y pendientes de depuración y revisión por parte de los responsables del sistema.

información relativa a los beneficiarios, a los centros y servicios y a los profesionales del SAAD. Justo es decir que no todas las comunidades autónomas lo tienen como instrumento de gestión aunque sí deben proporcionar la información disponible.

Con respecto a los datos de las poblaciones hemos realizado las aproximaciones que nos hacían falta cuando no hemos tenido al alcance datos reales. En este caso hemos procurado actualizar las estimaciones y hemos trabajado con el Padrón Municipal de Viviendas de 2008. En el texto presentamos datos de las Islas Baleares o desagregados por islas.

B. POBLACIONES DE REFERENCIA PARA EL 2008

La población total de España el año 2008 era de 46.157.822 habitantes y la de personas mayores de 65 años de 7.632.925. La tasa de envejecimiento se sitúa en el 16,54%. Con respecto a las Islas Baleares las cifras llegan a 1.072.844 habitantes con respecto a la población total, con una tasa de envejecimiento del 13,58% (145.680 personas mayores). (Véase del cuadro AIII-161 al AIII-163 y del gráfico III-9 al III-11)

Hace falta remarcar la tasa de sobre-envejecimiento por el impacto que tiene sobre la discapacidad y, especialmente, sobre la dependencia de la población de edad superior a los 75 años. Este indicador en las Islas Baleares llega al 6,46% del total de la población lo cual significa un ligero descenso en relación a 2006 (6,52%).

Otra dato de interés para el análisis hace referencia a la variable sexo relacionada con la discapacidad y la dependencia. Es conocida la diferencia con respecto a la esperanza de vida entre hombres y mujeres. Los datos del Informe 2007 del Gobierno Balear señalan, con datos del padrón de 2006, una esperanza de vida ponderada entre hombres y mujeres al nacer de 80,45 años. La Consejería de Sanidad y Consumo calcula esta esperanza de vida el 2005 en 77,39 años para los hombres y en 83,53 años para las mujeres. Esta diferencia por sexos influirá en los datos que más adelante se expondrán relativas a los beneficiarios del SAAD. Por este motivo, hemos calculado la tasa de envejecimiento para las Islas Baleares considerando la variable género. Para las mujeres es de 7,66% y para los hombres de 5,92%, que corresponden a una diferencia en cifras absolutas de 82.213 mujeres mayores de 65 años y de 63.467 para los hombres.

10.2 LA POBLACIÓN BENEFICIARIA DEL SAAD

La entrada en vigor de la LAPAD día 1 de enero del 2007 generó un gran conjunto de iniciativas tanto administrativas como técnicas, así como actuaciones de la ciudadanía. Por tal de introducir mecanismos y sistemas de

seguimiento del despliegue de los nuevos derechos que contempla la ley 39/2006, es básico identificar con datos reales o, cuando esto no es posible, mediante aproximaciones, qué son los colectivos beneficiarios y determinar los indicadores cuantitativos y cualitativos que los caracterizan. Los elementos de planificación son esenciales para garantizar el acceso y la cobertura de los servicios y prestaciones a los cuales tienen derecho las personas afectadas.

10.2.1 LAS PERSONAS MAYORES

Según la Encuesta de Discapacidad, Autonomía y Dependencia-EDAD 2008 la tasa de discapacidad en España es del 8,5%, lo cual representa un descenso de medio punto porcentual en relación a la anterior encuesta (EDDES) del 1999. En las Islas Baleares la tasa es ligeramente inferior a la tasa española y se sitúa en el 7,10%. En cifras absolutas estamos hablando de 3.847.900 personas con discapacidad para el conjunto del estado español y de 76.172⁴⁵ para las Islas Baleares.

Si comparamos esta tasa con la del resto de comunidades autónomas observamos que las Islas Baleares se encuentran por debajo de la tasa por 100 habitantes de España, que la EDAD sitúa en el 8,97. Inferior a la tasa de discapacidad de las Islas Baleares sólo encontramos a Cantabria con una tasa de 7 y La Rioja con 6,16. La tasa más alta es para Melilla (11,86), Ceuta (11,32), Galicia (11,29) y Extremadura (10,99)

El colectivo con discapacidad más numeroso es el formado por las personas mayores de 65 años que representa en España el 57,89% del total (2.227.500 personas mayores), porcentaje que mantiene las proporciones detectadas en 1999 (58,75%), si bien con una ligera tendencia bajista.

Si consideramos los datos del Padrón Municipal de Habitantes de 2008 y extrapolamos los porcentajes anteriores, para las Islas Baleares⁴⁶ podríamos hablar de un total de 39.829 personas con discapacidad con más de 65 años. Esta cifra representa una diferencia substancial si las comparamos con el conjunto de España. Efectivamente, el Informe 2007 recoge los datos del INE/EDDES del año 1999 según las cuales la población total discapacitada a las Islas Baleares era de 56.949 personas. De estas, un 52,12% (29.684) eran mayores de 65 años. Así pues, en prácticamente diez años el número de personas mayores con discapacidad en las Islas Baleares ha aumentado un 34%. Si en España hubiera aumentado la población mayor discapacitada en

⁴⁵ Cifra que resulta de aplicar la tasa que señala la EDAD (7,10 por 100 habitantes) sobre el padrón municipal de habitantes de 2008. El resumen de la EDAD no informa de la cifra que usa como población total en España para calcular la tasa. A nosotros, con el PMH 2008, nos resulta del 8,34%.

⁴⁶ La EDAD no se ha publicado todavía íntegramente, por lo cual no disponemos de datos por comunidades autónomas, tan sólo los primeros resúmenes de datos. Elaboramos nuestras a partir de los datos de la EDDES (1999) y del Informe del 2007 del Gobierno de las Islas Baleares.

este porcentaje estaríamos hablando de 2.781.088 personas, 553.588 casos más que los que se informan en la EDAD para el 2008.

Sin embargo, conviene tener cuenta que no todas las personas mayores con discapacidad se encuentran en situación de dependencia. Dado que la LAPAD se refiere a este último colectivo también conviene comentarlo.

En la EDAD aun cuando se menciona el concepto, no encontramos datos que nos señalen cuántas personas mayores son dependientes. En todo caso es posible llegar a una cifra a partir de varias consideraciones.

Así, la encuesta comenta que el 74% del total de personas con discapacidad tienen dificultades para las actividades básicas de la vida diaria, porcentaje que representa 2.847.446 personas en cifras absolutas. De estas, la misma encuesta señala que las que necesitan ayuda para realizarlas son el 50%. En consecuencia, el número de personas en total que presentan dependencia en España se elevaría a 1.423.723 personas. Porcentualmente, pues, el 37% del total de personas que presentan discapacitado son dependientes. Finalmente, considerando que el 57,89% de las personas con discapacidad son mayores de 65 años, el número de mayores dependientes sería en España de 824.193.

En las Islas Baleares, la cifras de dependencia, siguiendo los cálculos anteriores, llegaría a las 28.184 personas de las cuales 16.316 serían mayores de 65 años. Esta aproximación no nos parece consistente⁴⁷. Por esto, hemos aplicado el índice de dependencia del 16,45% que usa el Informe 2007 del Gobierno de las Islas Baleares, dado que trabajaba con datos por comunidades autónomas de discapacidad y dependencia de la EDDDES.

La población de personas mayores de 65 años con dependencia llegaría para el 2008 a las 23.994 personas, lo cual significa un aumento del 17'66% en cifras absolutas en relación al 1999. Se constata que el aumento de la población total es muy superior al de la población de mayores de 65 años por lo cual también se da un aumento considerable y de magnitud parecida en el caso de la discapacidad de toda la población, puesto que la tasa de discapacidad ha variado medio punto porcentual entre 1999 y 2008. (Véase el cuadro III-65)

De lo que acabamos de señalar se desprende una tendencia a la ralentización en el porcentaje de dependencia entre la población de mayores de 65 años. Las causas deberemos buscarlas en:

⁴⁷ Entre otros motivos, porque significaría una disminución de 4.077 personas mayores con dependencia, es decir, que de las que se contabilizaban en 1999 una de cada cuatro habrían muerto sin que hubiera habido recambio de población mayor dependiente por la incorporación de nuevos casos. Pasa lo mismo con la población total dependiente. Siguiendo los cálculos de la EDAD, que sitúa la ratio dependencia y discapacitado en el 37%, el total de personas dependientes en las Islas Baleares sería de 28.184. Nosotros lo consideramos un cálculo bajista. En la tabla 10.2 hemos aplicado la ratio dependencia y discapacitado de la EDDDES 1999, que es del 62,79. Así, nuestra aproximación de población dependiente en las Islas Baleares el 2008 sería de 47.828 personas.

- a) El aumento de la población total (la tasa de dependencia ha pasado de 2,48 a 2,24 en prácticamente 10 años.
- b) El aumento de la población de personas mayores se mueve en unas cifras consolidadas puesto que la tasa de envejecimiento sigue un crecimiento constante pero sostenido, debido a que no es ve influido por una alta mortalidad ni por la inmigración, factores estos que, como es sabido, junto con la tasa de fecundidad determinan el envejecimiento o rejuvenecimiento de una población.
- c) El incremento del número de mayores dependientes es del 17,66% en relación al 1999; se puede hablar que no se da un aumento muy significativo de la necesidad de ayuda en las actividades para la vida diaria, y esto todo y haber más mayores de 65 años. En consecuencia, se observa un retardo en la aparición de dependencia.

10.2.2 LOS FAMILIARES CUIDADORES

Según el Informe 2007 la cifra global de familiares cuidadores de personas mayores a partir de algunos indicadores internacionales y otros elaborados para el informe no es preocupante con respecto al potencial de ayuda familiar: hay familiares suficientes para cuidar de los mayores.

La dificultad puede venir porque cada vez es menos numerosa la población de mujeres cuidadoras mayores de 65 años y por la baja disponibilidad familiar para atender a los mayores, debido a las nuevas tipologías familiares, a las exigencias del mercado de trabajo, a la dispersión geográfica de los familiares próximos, a los costes económicos asociados a la atención a la dependencia severa y absoluta, tanto funcional como por deterioro cognitivo, etc.

Precisamente, una parte de los cuidadores familiares pueden asociarse a entidades que defienden los intereses de los enfermos y sus familias. Se trata, pero, de asociaciones dedicadas a mayores con una determinada patología (Alzheimer, Parkinson, etc.). Hace falta tener presente que, en el sector de las personas mayores otra parte importante de la dependencia se produce debido al deterioro funcional generalizado, no específico, lo cual hace que una parte muy considerable de los cuidadores familiares no reciban ayuda porque la vía asociativa que los podría acoger todavía no está articulada.

Por esto es importante plantear tres caminos de apoyo a los familiares cuidadores intermediando:

- Servicios de proximidad vinculados a la comunidad, como la ayuda a domicilio y, sobre todo, los centros de día.

- Programas de apoyo psicosocial con líneas de formación, apoyo emocional y seguimiento comunitario de los casos en los cuales la atención familiar presenta más riesgo.
- Las prestaciones económicas para los cuidados en el entorno familiar, con la derivada de la posibilidad de alta en la Seguridad Social mediante convenio especial para cuidadores no profesionales.

A medida que la implantación de la Ley llegue a los grados y niveles de menor dependencia será ineludible concertar y potenciar las acciones que actualmente realiza el gobierno, los consejos insulares, los ayuntamientos y las asociaciones. A lo largo del 2008 el foco ha sido dirigido a los casos más delicados, los de los grados II y, sobre todo, III.

10.3. DESPLIEGUE DEL SAAD A LAS ISLAS BALEARES

En este subapartado analizamos la implantación y el calendario del despliegue de la Ley, el desarrollo normativo, las características específicas del despliegue de esta en las Islas Baleares y los principales datos económicos que derivan, y la población beneficiaria.

10.3.1. IMPLANTACIÓN Y CALENDARIO DE DESPLIEGUE DE LA LEY

La LAPAD se desarrollará progresivamente hasta el año 2014 siguiendo un orden descendente de grado y nivel, que se inicia con la atención a los casos más graves (GIII y N2) y acabará con la asistencia a los casos más ligeros (GI N1). Durante el 2007, año de implantación de la ley, se atendieron los casos de gran dependencia Grau III Niveles 2 y 1. A lo largo de los años 2008 y 2009 se incorporan las dependencias severas que corresponden a los Grados II Niveles 2 y en los años 2009 y 2010 el mismo Grado II pero Nivel 1. En la última fase, corresponderá atender la dependencia moderada. Así, el Grado I Nivel 2 será atendido los años 2011 y 2012, y el Nivel 1 los años 2013 y 2014. Se prevé evaluar la aplicación de la ley el año 2010.

10.3.2. DESARROLLO NORMATIVO.

La normativa básica asociada a la ley y promulgada por el Gobierno Central durante el 2008 ha sido la siguiente:

Real decreto-Ley 9/2008, de 28 de noviembre, que crea un Fondo Estatal de Inversión Local y un Fondo Especial del Estado para la Dinamización de la Economía y la Ocupación y se aprueban créditos extraordinarios para atender su financiación.

Real decreto 179/2008, de 8 de febrero, que modifica el Real decreto 6/2008, de 11 de enero, sobre determinación del nivel mínimo de protección garantizado los beneficiarios del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia del ejercicio 2008.

Real decreto 7/2008, de 11 de enero, sobre las prestaciones económicas de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia para el ejercicio 2008.

Real decreto 6/2008, de 11 de enero, sobre la determinación del nivel mínimo de protección garantizado a los beneficiarios del Sistema para la Autonomía y la Atención a la Dependencia en el ejercicio 2008.

Orden EHA/3566/2008, de 9 de diciembre, que hace público el Acuerdo del Consejo de Ministros de 5 de diciembre de 2008 mediante el cual se aprueba el destino del fondo especial del Estado para el estímulo de la economía y la ocupación, dotado por el Real decreto-ley 9/2008, de 28 de noviembre, y su distribución por departamentos ministeriales.

Orden ESD/1984/2008, de 4 de julio, por la cual se crea la Comisión Especial para la mejora de la calidad del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.

Resolución de 2 de diciembre de 2008, de la Secretario de Estado de Política Social, Familias y Atención a la Dependencia y a la Discapacidad, por la cual se publica el Acuerdo del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, sobre criterios comunes acreditativos para garantizar la calidad de los centros y los servicios del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.

Resolución de 2 de diciembre de 2008, de la Secretaría de Estado de Política Social, Familias y Atención a la Dependencia y a la Discapacidad, por la cual se publica el Acuerdo del Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, sobre la determinación de la capacidad económica del beneficiario y sobre los criterios de participación de este en las prestaciones del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia.

Resolución de 8 de agosto de 2008, del Instituto de Mayores y Servicios Sociales, por el cual se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros, en su reunión de día 1 de agosto de 2008, que aprueba el marco de cooperación entre administraciones y criterios de reparto de créditos de la Administración General del Estado para el financiación durante 2008 del nivel acordado, previsto en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción del Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia.

Con respecto a la normativa de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares durante el 2008 recogemos la *Resolución de la Consejera de Asuntos Sociales*,

Promoción e Inmigración, de 14 de febrero de 2008, que regula la habilitación de las personas que deben llevar a término las funciones establecidas en los procedimientos de ejecución de la ley 39/2008, de 14 de diciembre, y su normativa de desarrollo en el ámbito de las Islas Baleares.

10.3.3. CARACTERÍSTICAS ESPECÍFICAS EN LAS ISLAS BALEARES: TERRITORIO Y ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL. ACUERDOS ENTRE INSTITUCIONES.

Las características de insularidad y de capitalidad crean una legislación en las Islas Baleares que debe procurar distribuir la titularidad de las competencias y de las transferencias de gestión entre los distintos entes institucionales: gobierno autonómico, consejos insulares, mancomunidades y ayuntamientos.

Esta especificidad hace que el seguimiento de las competencias respectivas, la gestión de los datos producidos y el traspaso de información, aspecto fundamental para las transferencias de recursos públicos, sea una tarea delicada y sometida a un equilibrio de fuerzas no siempre estable.

Durante el año 2008 el despliegue de la Ley se ha llevado a término básicamente desde la Dirección general de Dependencia de la Consejería de Asuntos Sociales, Promoción e Inmigración del Gobierno Balear.

Ha habido conversaciones y reuniones multilaterales con el Gobierno Central y con los consejos insulares y los municipios, tanto por temas de financiación y gestión como para ordenar el traspaso de competencias a los consejos insulares y a los ayuntamientos, asociado este traspaso a varios momentos del proceso de ejecución de los servicios y prestaciones para la dependencia.

Durante el año 2008 no se ha transferido ningún paquete importante de competencias o de personal a los entes municipales o supramunicipales. Igualmente, el equipo de la Consejería de Asuntos Sociales, Promoción e Inmigración ha estado trabajando para presentar el año 2009 al Parlamento de las Islas Baleares el proyecto de Ley de Servicios Sociales, que debe renovar la legislación marco autonómica, derogando la ley de 1987, ya desfasada, para integrar los componentes que marca la ley 39/2006 (LAPAD), considerando los aspectos de relaciones, obligaciones y competencias respectivas de las diversas instituciones implicadas en el despliegue de la ley 39/2006 en todo el territorio.

10.3.4 DATOS ECONÓMICOS

Los gastos totales vinculadas al despliegue de la Ley 39/2006 a lo largo de 2008 llegan a los 77.471.829,10 euros. Si adicionamos los gastos generales la cifra llega a los 80.790.829 euros. Con respecto a los ingresos la cantidad es de 17.507.484,30 euros. El balance es de 63.283.344,80 euros.

Con más detalle, los conceptos imputables a gastos tienen cuatro capítulos: prestaciones de la ley, ayudas económicas para facilitar la autonomía personal (tal y como recoge la disposición adicional tercera para las comunidades autónomas), gastos generales y otros gastos. El apartado más elevado hace referencia a los gastos derivados de las prestaciones de la ley de dependencia que llega a los 68.257.288,64 euros y significa porcentualmente el 88,11% de los gastos de dependencia, excluidos los generales; estos, con 3.319.000 euros son el 4,11% del total de gastos. Dentro del apartado de otros gastos se incluyen los relativos al apoyo a la valoración y a la gestión, así como los gastos de inversión. Es importante considerar el esfuerzo realizado en temas de gestión y de apoyo porque como recoge el seguimiento mensual de las solicitudes y valoraciones, se ha conseguido invertir la tendencia del 2007 que mostraba un volumen de solicitudes mayor que el de valoraciones, por lo cual la cadena administrativa para obtener la prestación siempre debía llevar retardo al no absorber el sistema las solicitudes que entraban.

El gasto de más cuantía, (un 68,88%) es el referido a las prestaciones para centros residenciales que se han dedicado a 2.366 plazas. La cifra en euros llega a los 47.020.590,56 con una relación casi de 1 a 2 entre el gasto para mayores y la propia para discapacidades. El cociente de coste por plaza se sitúa, en este último colectivo en los 23.810 euros año, mientras que por el caso de las plazas residenciales para mayores el coste año es de 18.230 euros.

Con respecto a los centros de día destaca el importante esfuerzo presupuestario, si bien hace falta reconocerlo todavía insuficiente. El gasto llega a los 8.160.985,25 euros, prácticamente el 12%. La plaza tiene un coste de 7.563 euros/año atendido los 1.079 usuarios. Todo y no ser comparables en detalle conviene mencionar que la memoria de CES del 2007 informaba que el esfuerzo realizado en 2007 ha sido muy relevante con 42 convenios firmados por un total de 2.566.141,46 euros; esto representa un aumento del 167,52% respecto al 2002 (se habían dedicado 1.531.800 euros). Las cantidades hablan solas del esfuerzo del 2008 y de la orientación de modelo versus la atención más próxima al entorno, por tal de no promover la sustitución del hogar así como procurar apoyo a los cuidadores familiares sin desvincular la familia de la atención a sus mayores.

Esta dedicación a los servicios de proximidad se ve mejorada todavía por la asignación de la partida de prestación económica para cuidados adentro del

entorno familiar, con un total de 11.335.059,57 euros, que llegan al 16,61% del total de gasto en prestaciones.

Los datos anteriores confirman una modificación de la tendencia dominante, prácticamente hasta el 2007 y que ya habían señalado estudios e informes anteriores como los propios a los Planes Estratégicos para Personas Mayores o el Informe 2007 y que quedaba definido como doble pirámide inversa. Nos referimos a la tendencia a dedicar muchos más recursos a financiar las plazas residenciales que eran, y son, las que menos usuarios cubren; al mismo tiempo, los recursos de comunidad (programas, ayuda a domicilio y centros de día) disponían de recursos inferiores. Por lo tanto una pirámide se refería a los gastos y la otra a los usuarios. En la primera, la base, dedicada a la zona comunitaria, es pequeña en relación al ápice que es mucho más grande porque señala los gastos residenciales. La segunda pirámide referida a los usuarios es, naturalmente, más ancha en la base y se estrecha hasta el vértice superior para indicar la relación entre la población que está viviendo en residencias y la que lo hace en la comunidad.

Observamos, pues, una tendencia incipiente a cambiar el modelo de atención en las personas dependientes por hacerlo más sostenible económicamente y socialmente. Seguramente hará falta insistir en próximos informes para observar si se mantiene la tendencia: se trata de un elemento fundamental no sólo por hacer sostenible el sistema de atención a la dependencia, sino por promover la autonomía y, por lo tanto, la acción de apoyar a las familias. En este sentido, hace falta considerar con cierta preocupación y, por esto, todavía conviene trabajar mucho más, la presencia casi testimonial, o residual según se mire, de los gastos para programas de prevención y autonomía personal. Es necesario más trabajo entre las instituciones y las entidades del tercer sector. En concreto, sólo el Instituto Mallorquín de Asuntos Sociales, los ayuntamientos que colaboren y algunas de las asociaciones de afectados implementan programas preventivos en el territorio. En el caso del IMAS desde hace quince años, desde de 1994.

10.3.5 POBLACIÓN BENEFICIARIA DEL SAAD

a. Solicitudes 2008.

El número total de solicitudes es de 6.936. Por sexo, 4.369 (62,99%) corresponden a mujeres y 2.563 (36,95%) a hombres. (Véase el gráfico III-12 y del AIII-51 hasta el AIII-53.)

Por intervalos de edad los mayores de 65 años han presentado 5.643 solicitudes, que representan el 81,35% del total. Si consideramos el sexo y la edad, los hombres mayores de 65 años representan el 72,88% de las

solicitudes correspondientes a los hombres y las mujeres mayores de 65 años el 86,40%.

Hace falta destacar el incremento del número de solicitudes que presentan las personas de 80 y más años. Este intervalo llega hasta las 3.899 solicitudes (56,21%). De estas el 70,76% son mujeres, lo cual señala de nuevo la repercusión de la dependencia sobre las mujeres mayores.

Se presenta a continuación la tendencia entre el número de solicitudes del 2007 y el 2008. (Véase el cuadro III-66)

Por territorios, a lo largo del 2007 en Mallorca corresponden 7.780 solicitudes (84,52%), 727 en Menorca (7,90%), 668 en Ibiza (7,26%) y 30 en Formentera (0,31%). Con respecto al 2008 hay pequeñas variaciones. Mallorca con 5.651 registra el 81,45% de las solicitudes, Menorca con 687 el 9,90%, Ibiza que registra 559 el 8,06% y Formentera con el 0,59% aporta 41 solicitudes, el 0,59%.

El total acumulado entre 2007 y 2008 es de 16.147 solicitudes.

Es interesante comparar estas cifras con la población mayor de las Islas y con las estimaciones de personas mayores con dependencia. Así, las 16.147 solicitudes tramitadas hasta 31 de diciembre de 2008 representan el 33,76% del total aproximado de personas dependientes en las Islas⁴⁸. Por otro lado, si aplicamos el porcentaje del 81,35% de solicitudes de personas mayores de 65 años del 2008 al total acumulado el 2007 y 2008, resulta que 13.136 solicitudes pueden corresponder a mayores de 65 años. Considerando que la estimación de personas mayores dependientes en 2008 en las Islas las calculamos en 23.994 mayores, a 31 de diciembre se habrían tramitado el 54,75% de las situaciones de dependencia de las personas mayores de las Islas Baleares.

Se ha empezado, pues, a recuperar la capacidad de gestión de las prestaciones del SAAD, cosa que, por una mejor eficacia, hará falta mantener a lo largo del 2009 y 2010.

b. Valoraciones 2007 y 2008 y dictámenes

Las valoraciones del 2008 llegan a las 13.246, cifra que deja la correspondiente al 2007 (642) a mucha distancia. El 2008 es el año en que se inicia el esfuerzo sobre la capacidad de valorar por parte del SAAD. El cuadro AIII-164 se puede ver la distribución por islas. (Véase del cuadro AIII-164 al AIII-166 y el gráfico AIII-54)

⁴⁸ Usamos la aproximación de 47.828 personas dependientes (cuadro III-65). Si empleamos las cifras derivadas de la EDAD, que se aproximarían a las 28.184, hablaríamos del 57,29%.

Los dictámenes, vinculados a las valoraciones realizadas, han sido 8.997 que representa un aumento muy importante, del 431%, en relación a los realizados durante el 2007 (2.084). La resolución administrativa a partir del dictamen incorpora el grado y nivel de dependencia del beneficiario del derecho. También se puede observar el peso relativo y absoluto de los dictámenes realizados por totales, por grados y niveles y por territorio.

c. Programas individuales de atención 2007 y 2008. Prestaciones reconocidas

Durante el 2008 se han resuelto un total de 6.795 programas individuales, 2.341 (34%) para los hombres y 4.444 (65%) para las mujeres. El tipo de servicio acordado con más frecuencia es el de Prestaciones económicas vinculadas a cuidados en el entorno familiar con 5.107 programas, que representa el 75% (36% para los hombres y 64% para las mujeres). El servicios en residencias afecta a 1.105 programas individuales, un 16% y, en un porcentaje parecido los centros de día y las prestaciones económicas vinculadas a servicios (4%). (Veáis los gráficos III-13 y III-14)

La traducción económica para el 2008 de las prestaciones concedidas en términos generales, es decir las nóminas sin especificar grado y nivel, llega a los 3.425.594,96 euros. El número de beneficiarios es de 8.658 y la media de las nóminas para el 2008 se sitúa en los 395,66 euros. En el gráfico III-15 se observa la progresión a lo largo del año de beneficiarios que reciben la prestación, lo cual indica una mayor eficacia en la resolución de cada una de las fases de la cadena administrativa para conseguir el derecho a la atención a la dependencia. La media de beneficiarios con prestación a lo largo de 2008 ha estado de 721/mes; sin embargo, tan sólo en dos meses, el de noviembre y el de diciembre, se atendieron a 3.183 beneficiarios, los mismos que durante los primeros siete meses, de enero a julio. La consecuencia de esta normalización en la velocidad de tramitación hace bajar la cuantía de la nómina/mes, que empezaba en los 402,51 euros y acaba a diciembre en 386,02 euros. La media del importe total mensual de las nóminas es de 285.466,25 euros. (Véase del gráfico III-15 al III-17)

d. Distribución por grados y niveles

La Ley 39/2006 y el desarrollo normativo posterior prevé varias fases en el proceso para resolver favorablemente la prestación correspondiente a los beneficiarios que presenten un grado y nivel de dependencia establecido por la Ley.

En este proceso de reconocimiento de la dependencia se pueden considerar cuatro grandes fases con características propias y de las cuales se pueden

cuantificar los efectivos. La secuencia para la Administración empieza con el registro de las solicitudes de dependencia, sigue con la valoración técnica, se resuelve esta en el dictamen de grado y nivel de dependencia y acaba con la firma con los beneficiarios o representantes legales del Programa Individual de Atención (PIA). A partir de aquí los beneficiarios reciben la comunicación oficial del servicio que les corresponde con la especificación de la cuantía económica mensual si es el caso. Esta acción comporta recibir la nómina mensual con carácter retroactivo desde la fecha en que se registró la solicitud.

Cuantificar los efectivos de cada fase es de gran importancia para conocer la eficacia y la eficiencia en la gestión del despliegue de la ley y, por lo tanto, en el desempeño por parte de la administración del acceso de los beneficiarios al derecho que les corresponde.

Todo y que la ley se aprueba en diciembre de 2006, no se dispone de un acuerdo estatal en los baremos hasta el mes de abril lo cual, junto con el cambio político en las instituciones autonómicas que se deriva de las elecciones del domingo 27 de mayo de 2007, hace que no solo los primeros meses, sino el resto del año 2007, sean de incertidumbre y se observe un bajo nivel en el proceso de ejecución de la ley. Además, hace falta añadir el efecto llamada que cualquier ley tiene entre la población cuando establece nuevos derechos y también, como en este caso, plantea el acceso a prestaciones, ya de servicios ya económicas. Esto hace que los posibles beneficiarios y otros que no tienen el perfil, presenten solicitudes sin que el resto de fases hayan podido entrar en funcionamiento ni tengan, además, la experiencia suficiente para agilizar la tramitación. La consecuencia que se detecta es un retraso muy considerable, que ha podido llegar hasta los nueve meses, en la resolución del proceso, lo cual hace que, considerando que la gran mayoría de solicitantes son personas de edad adelantada o que su situación funcional es muy delicada, la fase de dictamen puede llegar demasiado tarde.

Consciente de esta realidad, la administración autonómica consigue a lo largo del 2008 cambiar la tendencia que se arrastraba desde los 2007: que las valoraciones superen en número las solicitudes durante los meses de abril, mayo y junio. A partir de estos meses, la cifra de valoraciones se mantiene siempre por encima de la de solicitudes, por lo cual las fases posteriores, dictámenes y programas empiezan a ejecutarse. En estos momentos se consigue reducir considerablemente el tiempo de tramitación que puede situarse actualmente entre los cuatro y los seis meses.

Las cifras que avalan lo que hemos señalado pueden observarse en la tabla de cadena de procedimiento que diferencia cada territorio insular. (Véanse los gráficos III-18 y III-19)

Los totales, en cifras acumuladas de 2007 y 2008, muestran que de las 16.147 solicitudes, el 82,03% tenían la valoración hecha (13.246) y con dictamen había

el 68,63% (11.081). Ibiza ha sido la isla con un porcentaje de valoraciones más alto, prácticamente el 90% (1.104 valoraciones). En dictámenes, en cambio, Ibiza se mantiene por debajo del resto de islas, que están en un porcentaje del 69%.

Por grados y niveles, las cifras de conjunto muestran un 94,86% de beneficiarios con derecho a la prestación con grado y nivel, porcentaje que en cifras absolutas significan 10.511 personas con el derecho reconocido. Comparada la cifra con el total de solicitudes resulta que el 2008 se consigue que un 65,10% de los solicitantes disponga del derecho reconocido y ejecutado. (Véase el cuadro III-67)

En resumen, hace falta reconocer la importante mejora en la gestión en beneficio de las personas dependientes. En este sentido, puede verse que la diferencia en dictámenes entre el año 2007 y 2008, como hemos señalado más arriba, se cuadruplica. No obstante, hace falta mantener el esfuerzo puesto que las cifras de las Islas Baleares se sitúan algunos puntos por debajo de la media entre comunidades autónomas con respecto a beneficiarios con derechos reconocidos (74,80%). La fase dónde se debería mejorar la eficacia de la gestión es en la de dictámenes. Las Islas Baleares tienen un porcentaje del 68,63% respecto a las solicitudes presentadas; la media estatal es de 82,13%.

Con respecto a los grados y niveles (cuadro III-67), las cifras se corresponden con la aplicación progresiva del calendario previsto en la misma ley, por lo cual el grado III niveles 2 y 1 son los que más dictámenes aglutinan. En concreto, 6.076 que representa un 54,83%. El grado I representa un 28% con 3.099 beneficiarios. Los grados inferiores, para los que todavía no se ejecuta el servicio, llegan a las 1.333 personas, un 12,03%. Sin grado hay 570 casos (5,14%). Para el total del estado por comunidades autónomas el grado III representa el 62,01% del total de dictámenes; el grado II el 22,82%, el grado I el 10,95% y sin grado el 4,22%.

e. Número de altas en la seguridad social según convenio especial

Los artículos 14.4, 18.3 y la disposición adicional cuarta regulan el alta en la Seguridad Social de los cuidadores no profesionales. El decreto 15/2007 lo regula a través del convenio especial previsto en el artículo 125.2 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social. Según informa la Tesorería General de la Seguridad Social en fecha de enero de 2009, en el total del estado español se habían resuelto un total de 44.088 convenios especiales obligatorios de los cuales 413 (0,94) corresponden a las Islas Baleares. Esta cifra representa que, de los 5.107 Planes Individuales de Atención (PIA) resueltos durante el 2008, el 8,1% incorporan el alta a la Seguridad Social de los cuidadores no profesionales.

Según el Imsero, en todo el estado se han contabilizado 129.151 prestaciones catalogadas en las prestaciones económicas para cuidados en el entorno familiar así como 44.088 convenios especiales ya mencionados. La relación porcentual es del 34,14%. Justo es decir que el 49,93% (22.012) de los convenios se realizan en Andalucía, que dictamina 42.552 prestaciones económicas para cuidados en el entorno familiar (el 32,95% de todo el estado español).

10.4 PLAZAS DEL CATÁLOGO DE LOS SERVICIOS DE DEPENDENCIA Y PROMOCIÓN DE LA AUTONOMÍA

El desarrollo de la Ley 39/2006, especialmente del art. 14 y siguientes, comporta que las administraciones públicas tengan a disposición de los ciudadanos a los cuales se les haya reconocido la situación de dependencia, las prestaciones necesarias para atender tanto la promoción de la autonomía como la atención a la dependencia. La naturaleza de las prestaciones puede tener carácter de servicios o económicas. Asimismo, la Ley plantea de prioritarios y explicita que “se prestarán a través de la oferta pública de la Red de Servicios Sociales por las respectivas comunidades autónomas mediante centros y servicios públicos o privados concertados y debidamente acreditados”.

El Gobierno Balear dispuso durante el 2008 de 1.964 plazas transferidas/con convenio según la ley 14/2001 y o/mediante convenio de plazas. Estas plazas permiten derivar los beneficiarios de las prestaciones de dependencia cuando el PIA así lo acuerde.

Se trata de plazas los titulares de las cuales son las entidades municipales, los Consejos de Mallorca e Ibiza, las entidades asociativas del denominado Tercer Sector y la Fundación Balear de la Dependencia/Dirección general de Atención a la Dependencia (FBD/DGAD). En total gestionan 55 servicios, básicamente residencias y centros de día.

La distribución territorial de las 1.964 plazas es del 83,50% (1.640) para Mallorca y del 8,25 tanto en Menorca como en Ibiza (162 cada isla). Los titulares de 5 servicios son los municipios, todos en Menorca. Los Consejos Insulares lo son de 7 servicios (cinco en Mallorca y dos en Ibiza). Las entidades son las titulares de 22 servicios en Mallorca y 4 en Menorca. La FBD/DGAD es titular de 17, 15 en Mallorca y 2 en Ibiza.

Con respecto a la tipología de recursos, 33 son residencias y 22 centros de día. El número de plazas es, respectivamente, de 1.514 (77,09%) y 450 (22,91%).

La distribución territorial de plazas por tipos de recurso muestra que 1.263 (83,42%) son plazas de residencias en Mallorca, 117 en Menorca (7,73%) y

134 en Ibiza (8,85%). Las plazas de centro de día se distribuyen 377 en Mallorca (83,78%), 45 en Menorca (10%) y 28 en Ibiza (6,22%). Si en Mallorca consideramos la división territorial entre Palma y afueras, la situación está equilibrada con respecto a las plazas de residencia (632 y 631 respectivamente). Las de centro de día hay 162 en Palma (42,97%) y 215 a las afueras (57,03%).

Con respecto a las plazas según sea el titular, 104 pertenecen a los ayuntamientos, cifra que representa el 5,30%. Los Consells tienen 493 (25,10%), las entidades 552 (28,72%) y la FBD/DGAD 803 (40,88%).

Si consideramos las plazas según el titular y la tipología de recursos la FBD/DGAD tiene la mayoría de las plazas en residencias, en total 688 (45,44%); los Consells 440 (29,06%), las entidades 282 (18,63%) y los ayuntamientos 104 (6,87%). Con respecto a los centros de día, las entidades aportan 282 plazas, que representan el 62,67% del total; del resto, 53 (11,78%) pertenecen a los Consells y 115 a la FBD/DGAD (25,55%).

Finalmente, de las 1.640 plazas en Mallorca, 445 (27,13%) tienen la titularidad el Consell de Mallorca, 506 (30,86%) de las entidades y 689 (42,01%) de la FBD/DGAD. En las afueras corresponden 846 (51,59%) y en Palma 794 (48,41%).